INEP
volume 64
147
maio/ago. 1983
INEP

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS PEDAGÓGICOS



Sumário

REVISTA
BRASILEIRA
DE ESTUDOS
PEDAGÓGICOS

NOTAS DE PESQUISA

Haveria necessidade de diversificar-se a tipologia de instituições de ensino superior no Brasil?*

Simon Schwartzman
Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ)

A resposta a esta pergunta depende de uma outra, que é a seguinte: quanto do conteúdo do ensino superior – sua qualidade, pertinência, abrangência, etc. – depende dos formatos organizacionais das instituições que o ministram?

Salvo melhor juízo, pareceria que muito pouco. O conteúdo do ensino superior depende de uma série de variáveis externas às instituições de ensino, e de outras internas. As variáveis externas incluem a formação prévia dos alunos que entram nas escolas superiores, as características mais ou menos exigentes do mercado de trabalho, os recursos públicos ou privados de que as instituições dispõem, etc. Os fatores internos incluem a qualidade dos professores, os equipamentos disponíveis para o ensino, a existência de pesquisas, uma preocupação adequada com os procedimentos didáticos e, acima de tudo, com um clima ético e moral que estimule o estudo, o trabalho e a seriedade intelectual de professores e alunos. A variável organizacional – se a escola é isolada ou federada, ou parte de uma universidade, se ela é pública ou privada, se possui um sistema colegiado ou não – é, em si mesma, quase irrelevante, se as outras variáveis não forem inalteradas.

Em outras palavras, minha tese é que **a qualidade do ensino – ou sua falta – é compatível com praticamente todos os formatos organizacionais.** É óbvio que uma escola isolada particular dificilmente poderia ter os recursos para contratar um quadro de professores de alto nível em tempo integral, e isto prejudica. Mas o problema, aqui, não é o do formato, e sim o da falta de recursos ou da motivação que levaria a buscá-los. Diferentes formatos organizacionais podem ser mais úteis em certos momentos, e existe freqüentemente uma tendência pendular entre centralização e descentralização administrativa em muitas instituições. Acho que não há nenhuma razão em limitar estes e outros experimentos organizacionais – mas não há que ter muitas ilusões sobre sua contribuição específica.

O problema real da diversificação do ensino superior brasileiro não é o da tipologial organizacional, e sim o da pluralidade de objetivos e conteúdos do ensino superior. Tradicionalmente, o país tem vivido na suposição de que as escolas superiores formam profissionais liberais, que por sua vez têm suas profissões reconhecidas e garantidas por lei. Hoje está claro, no entanto, que as escolas superiores não conseguem formar pessoas adequadas para o mercado de trabalho, e existe um número crescente de "profissões" legalmente reconhecidas mas com muito pouco conteúdo real. Uma reação a este quadro tem sido sugerir que o ensino superior se volte para a formação geral e humanística, deixando o treinamento profissional para o próprio

* Questão apresentada a três educadores, especialistas em Ensino Superior Brasileiro.

mercado de trabalho; outro extremo tem sido o de tratar de proporcionar um ensino o mais prático e aplicado possível, dispensando todos os elementos de formação geral que não tenham função empregatícia imediata. Uma terceira linha é a preocupação com a educação continuada em nível pós-universitário, não na forma de mestrados e doutorados, mas para limitar a rápida obsolescência profissional dos formados. Cada uma destas alternativas tem seus méritos e deméritos, e podem apelar para públicos distintos. Ao invés de optar por uma delas, o que é necessário é permitir que todas sejam experimentadas; o objetivo não é adotar uma alternativa como a melhor, mas criar um sistema complexo e rico de alternativas que dê espaço para diversas experiências e opções. O mesmo tipo de solução deve ser dado para outros dilemas freqüentemente mencionados em relação ao ensino superior: ligado ou não à pesquisa, de curta ou longa duração, público ou privado, de elite ou de massas, é necessário tê-los todos.

Independentemente do formato, existem alguns objetivos institucionais que devem ser sempre buscados: dar condições para o surgimento de lideranças bem constituídas e legitimadas, que possam romper o emaranhado dos procedimentos administrativos quotidianos; maximizar a iniciativa e participação de professores e pesquisadores; estimular o envolvimento e a motivação dos estudantes. Existe sempre o perigo de que as instituições de ensino sejam "capturadas" por algum destes componentes – por uma liderança autoritária, por uma organização corporativa sindical de professores, ou pela mobilização política contínua dos estudantes. O outro perigo é o "empate" entre grupos conflitivos, que transforma a vida universitária em uma sucessão interminável de reuniões, assembléias e negociações entre partes que não se confiam mutuamente. Não há, infelizmente, solução puramente administrativa para estas situações.

Edson Machado de Sousa
Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

O ensino superior no Brasil foi implantado através de escolas isoladas, faculdades profissionais: de Medicina, de Direito, de Engenharia. A despeito disso, desde fins do século passado, intelectuais e políticos brasileiros já defendiam a idéia da implantação de universidades (ao menos uma, ou duas ou três). Que tipo de universidade? Qual a concepção de universidade que tinham? Os depoimentos da época não deixam muito claro, senão apenas uma forte influência da concepção positivista (universidade utilitária, funcional, voltada para o "fazer").

Embora alguns pensadores já apontassem para o risco de uma universidade dedicada apenas à formação profissional, defendendo uma concepção mais "humboldtiana" (ênfase na pesquisa, especialmente nas ciências naturais), a universidade brasileira acabou sendo apenas um conglomerado de escolas profissionais, mais ou menos independentes. A criação das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras já na década de 1930 foi uma tentativa de desenvolver, no interior de uma universidade profissionalizante, uma ilha de pensamento descomprometido e voltado para a busca do saber desinteressado. Estas também não tardaram, porém, em se transformar em escolas profissionais, voltadas para a formação do magistério, ainda que algumas tenham persistido na trilha inicial por décadas.

A geração de universidades pela via da criação prévia de faculdades isoladas, posteriormente agrupadas, continuou sendo o modelo que ainda hoje persiste no panorama educacional brasileiro, com poucas exceções, das quais a única bem suce-

dida parece ter sido a Universidade de Brasília criada em 1961.

A reforma do ensino superior de 1966-1969 fez uma clara opção pelo modelo universitário, procurando desestimular a criação de escolas isoladas, ao mesmo tempo que estimulava a fusão daquelas existentes ou a sua incorporação a universidades já estabelecidas. A opção pela universidade eclética também é clara, quando a lei determina a extinção das então existentes Universidades Rurais.

Não obstante essa opção, paradoxalmente as normas e exigências para a criação de universidades, mesmo a partir da reunião de estabelecimentos pré-existentes, se tornam, na década de 70, mais e mais rigorosas. Diante disso e face a irresistível pressão social pela abertura de maiores oportunidades de acesso ao ensino superior, era inevitável que ocorresse, como ocorreu, uma inexorável expansão da rede de escolas isoladas, cuja criação estava sujeita a regras menos exigentes.

O comportamento pragmático da sociedade, tanto quanto das autoridades educacionais, levaria inevitavelmente ao quadro que temos hoje: cerca de 900 escolas profissionais isoladas e pouco mais de meia centena de universidades, num sistema de ensino que abriga em torno de 1.500.000 alunos.

A pergunta que se coloca é: teria sido desejável um outro estilo de crescimento, mais concentrado em universidades e com algumas poucas, se algumas, escolas isoladas? Pergunta-se se teria sido desejável, e não se teria sido possível.

Num sistema que é fortemente dirigido pelo Estado, obviamente teria sido possível uma trajetória diferente. O Estado, no entanto, não pode permanecer indiferente a certas forças sociais tanto quanto econômicas na definição da política educacional, especialmente em se tratando de educação superior. O período da proliferação das pequenas escolas superiores coincide com o período da euforia desenvolvimentista que tomou conta do País entre 1965 e 1973. As aspirações sociais, que já vinham se avolumando desde os últimos anos cinqüenta e se exacerbaram no período 1961-63, se encontram com o discurso eufórico da fase de crescimento econômico a taxas de até 10% ao ano, com inflação decrescente. O crescimento relativo do poder aquisitivo (a "nova" classe média?) propiciou primeiro a expansão do ensino colegial, fortemente apoiado na iniciativa privada, e, em seguida, veio pressionar as portas da universidade.

Tudo indicava que as oportunidades no mercado de trabalho eram promissoras: um parque industrial crescente e moderno, setor terciário em rápida expansão, urbanização acelerada a exigir implantação de infra-estrutura. Enfim, pareciam existir oportunidades infinitas para a ascensão social pela via de empregos que exigiam formação de nível superior: engenheiros, economistas, administradores, advogados e médicos. Profissões tradicionais, ao lado de novas.

Paralelamente, contestava-se o modelo de universidade então existente: tradicional/conservadora, desvinculada da realidade do País, elitista. Os movimentos estudantis que, nesse período, irrompem por quase todas as nações desenvolvidas trariam mais alento às reivindicações por uma universidade mais aberta e democrática.

A contrapressão viria dos setores governamentais interessados na racionalidade administrativa e no planejamento do desenvolvimento futuro. Embora conscientes da necessidade de formar quadros técnicos que assegurassem a continuidade e aperfeiçoamento do processo de crescimento econômico, esses setores desejavam que isso se desse segundo critérios racionais: previsões de comportamento do mercado de trabalho, processos de forma-

ção economicamente rentáveis. A preocupação com o desenvolvimento científico e tecnológico (redução da dependência) já estava presente, embora com pouca ênfase, nos planos governamentais.

É nesse clima que sobrevem o processo legislativo da reforma universitária. Não restava aos teóricos da reforma senão tentar uma concepção de universidade que buscasse uma conciliação entre os objetivos estritamente funcionais (formação de mão-de-obra) e aqueles voltados para o fortalecimento da função liberal da universidade enquanto "house of intellect". Nas palavras do Grupo de Trabalho de 1968: "... a universidade se realiza na complexidade de suas funções, integrando o saber em suas várias formas, operando a síntese da praxis e da teoria, e não apenas atuando como instrumento de crescimento econômico, mas contribuindo para o desenvolvimento total do homem". E ainda: "... se a universidade não pode ser o refúgio de puros intelectuais desenraizados ou de um saber sem compromissos, divorciada da realidade prática, tampouco poderá ser reduzida a mera agência provedora de técnicos".

Essa concepção levaria necessariamente à opção pelo modelo universitário de ensino superior, em detrimento das escolas isoladas profissionais. Mas a opção legal não encontrou suficiente respaldo no comportamento das autoridades que, na administração, deveriam conduzir o processo de crescimento do sistema. Em primeiro lugar, as Universidades existentes, tanto públicas como privadas, devendo enfrentar o desafio de reformular-se tanto administrativa quanto academicamente ao mesmo tempo que eram instadas a buscar níveis mais elevados de produtividade, não poderiam simultaneamente crescer, isto é, ampliar o número de vagas para ingresso. O crescimento do alunado nas Universidades, nesse período, correspondeu apenas aos efeitos do novo sistema de vestibular, que obrigava ao preenchimento de todas as vagas disponíveis. Um crescimento obviamente insuficiente para atender à forte pressão da demanda social.

Para atender ao excesso da demanda só restava o caminho da criação de novas instituições. Diante das restrições econômicas no âmbito governamental, a saída foi estimular o crescimento do setor privado.

Este estilo de crescimento talvez não fosse desejável, mas certamente era o único viável nas circunstâncias. E talvez se deva refletir seriamente sobre a sua adequação. Conciliar as aspirações individuais com as necessidades sociais nunca foi fácil, mesmo na era de maior prestígio do planejamento. Quase sempre a livre iniciativa, com algum controle do governo – maior ou menor, conforme os regimes de governo – tem sido capaz de encontrar caminhos que de alguma forma atendem aos anseios individuais, mesmo quando os princípios de eqüidade são abandonados.

O sistema de ensino superior que se desenvolveu no Brasil a partir de 1968 – a despeito das intenções da Reforma – representa um fato concreto que não se poderá alterar por força de nova lei. E talvez não devesse mesmo ser alterado.

De um sistema de ensino superior espera-se que seja capaz de ensinar, fazer ciência, produzir tecnologia, formar quadros intermediários e superiores, apoiar o processo de crescimento econômico e propiciar o desenvolvimento do homem em sua globalidade. Claro que não se pode esperar que todas e cada uma das instituições que compõem o sistema sejam capazes de atender todos e cada um desses objetivos. Seria de se esperar, portanto, que houvesse instituições bastante diversificadas e heterogêneas, tanto em relação aos seus objetivos, quanto em relação aos seus métodos e formas de organização.

Nos últimos anos sessenta e início da

década dos setenta, "reformas" ocorreram nos sistemas de ensino superior de várias nações. A característica básica de quase todas elas foi a busca de formas diferenciadas de estruturas de ensino, para dar atendimento ora ao que se identificava como anseio da sociedade, particularmente dos jovens, ora ao que parecia ser uma clara necessidade do processo de desenvolvimento daquelas nações (das quais muitas já eram tidas como desenvolvidas, como é o caso da França, Suécia e Itália). Em outras palavras, as instituições tradicionais, em geral universidades constituídas ao longo de vários séculos, pareciam não estar atendendo àqueles anseios e necessidades.

É por razões desta natureza que surgem experiências como os Institutos Universitários de Tecnologia, na França; os Colégios Regionais, na Noruega; a Universidade Aberta, na Inglaterra; as Universidades Compreensivas, na Alemanha; e a criação de Universidades "novas", isto é, concebidas diferentemente das tradicionais, na Itália, na França, na Inglaterra, apenas para citar alguns exemplos.

Nem todas essas experiências foram bem sucedidas. Algumas hoje estão sendo repensadas. A evidência que resta, no entanto, é a necessidade de reformular velhos conceitos.

Um desses conceitos é o de que somente a universidade pode oferecer formação de nível superior. Na realidade, o que a experiência está demonstrando é que existem diferentes tipos de "universidade", assim como diferentes tipos de formação de nível superior. Essas diferenças dizem respeito tanto à natureza das atividades desenvolvidas no interior das instituições, quanto aos seus objetivos.

Assim, podem existir universidades voltadas exclusivamente para a formação de recursos humanos, como devem existir universidades que, além disso, se dediquem à atividade de produção científica e tecnológica. A natureza da formação profissional realizada numa escola isolada não será necessariamente igual àquela que se faz numa universidade, mesmo quando esta não desenvolva atividades de pesquisa, no sentido comum que esta palavra tem. A formação profissional pode se fazer num sentido estrito e mecanicista, ou num sentido lato e eclético. Algumas instituições podem se dedicar a uma coisa e outras instituições a outra coisa.

No Brasil de hoje, com todas as suas disparidades e desequilíbrios – regionais e setoriais – alguns setores da sociedade defendem, paradoxalmente, a necessidade de um sistema de ensino superior uniforme e – quiçá – padronizado. Obviamente, todos desejamos um sistema em que qualidade e eficiência sejam os parâmetros básicos. Mas qualidade e eficiência devem estar referidos à natureza e às finalidades específicas de cada instituição, as quais não precisam necessariamente ser as mesmas para todos.

Uma instituição não pode ser condenada apenas porque é "isolada" e não "universitária", ou porque é "privada" e não "pública". O que realmente interessa é a identificação precisa de sua natureza e objetivos. No panorama educacional brasileiro há lugar para diferentes tipos de instituições, independentemente de serem públicas ou privadas. Para chegarmos a uma compreensão adequada dessa questão será preciso superar muitos mal-entendidos que ainda existem sobre expressões tais como "formação profissional" e "pesquisa". Mas isto é assunto para outro debate.

Mário Osório Marques
Fundação de Integração de Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado (FIDENE)

O ensino superior no Brasil padeceria

de uma mesmice institucional pouco adequada às diversidades regionais, às áreas de maior ou menor concentração populacional, às opções ideológicas salutarmente diversificadas. Universidades e estabelecimentos isolados; escola pública e particular; autarquias, fundações ou associações; cursos superiores padronizados parece que esgotariam a tipologia institucional do Ensino Superior brasileiro.

Na verdade, o fenômeno da instituição não se esgota em sua concepção jurídica e formal. As instituições não são objetos estabelecidos, dados fixos, mas participam dos processos mais amplos das configurações sociais que as atravessam e sobre as quais atuam. A relatividade das instituições no tempo e no espaço, as relações que elas mantêm com o sistema social mais amplo, sistema cultural e sistema produtivo, nos levam a uma interrogação sobre a adequação do estatuto jurídico das Instituições de Ensino Superior no Brasil à realidade concreta delas. Antes de nos preocuparmos com a mesmice das instituições seria talvez necessário nos interrogarmos sobre a inadequação das posturas jurídico-formais e conceituais às situações concretas. A não-desconfiança de que as coisas se possam passar diferentemente é responsável por freqüentes equívocos no tratamento dispensado às organizações de ensino e nas análises que se fazem da nossa realidade educacional.

Que formas concretas, diferenciadas, conjunturais até, assumem as relações da Instituição de Ensino Superior com o Estado e com as diversas instâncias da sociedade civil, as relações sociais de saber e de poder no interior dela, as formas organizacionais, declaradas ou anônimas, utilizadas para determinadas finalidades (quais e de quem)? Perguntas desse teor necessitariam ser respondidas para podermos perceber não apenas as formas institucionalizadas, mas o próprio poder instituidor presente nas organizações de ensino superior e para podermos adequar à realidade o tratamento jurídico-prático e nossa própria linguagem.

Será que todas as nossas universidades são universidades da mesma forma e conteúdos, sendo as diferenças entre elas de caráter apenas quantitativo, de modo a se poderem escalonar em grandes, pequenas e médias? A que necessidades e a necessidades de quem respondem elas no contexto imediato em que se inserem e a quais domínios de saber e de poder se submetem ou estabelecem elas com o contexto imediato e na própria contextuação interna? Os encargos do ensino, pesquisa e extensão não serão diferentemente conceituados, assumidos e interrelacionados a ponto de estabelecerem desiguais exigências de suportes estruturais e de organização?

As instituições isoladas de ensino superior serão todas univocamente isoladas? Não haverá dentre elas muitas menos isoladas (parcializadas e insuladas) que alguma universidade? Assim como não se poderia considerar a universidade mero conjunto de institutos aglomerados, também não podemos qualificar a instituição isolada apenas como algo excepcional porque não inserida num conglomerado universitário.

Quais os critérios de diferenciação entre ensino público e privado, para além da vinculação meramente administrativa? Não seria o acesso a muitas escolas públicas mais proibitivo e elitista do que às congêneres do ensino pago? Não estariam muitas escolas particulares mais sujeitas e dependentes do poder público do que as por ele diretamente mantidas? Será o econômico, de acumulação de capital, o único móvel para o estabelecimento da escola particular? Não haverá também motivações da ordem do poder, do prestígio, das ideologias (aí incluídas as confessionais e as comunitárias), do clientelismo, do corporativismo?

A distinção entre mantenedora e mantida em alguns casos é real, em outros meramente formal, nada significando em termos de poder e de autonomia administrativa e como fonte externa de recursos. Por que então fazê-la, por lei, obrigatória? O que realmente distingue as autarquias das fundações de direito público, para além de efeitos setoriais e dos vínculos formais com o poder público? As fundações particulares serão todas univocamente fundações? Que realidades objetivas, que propósitos e que realizações as diferenciam das associações? Estas, por sua vez, serão todas de caráter lucrativo, ou haverá as em que predominem outras motivações diferentemente particulares?

Quanto à tipologia dos cursos superiores, será necessário criar novos cursos ou, antes, reconhecendo as diferenciações de nível e de composição curricular, apesar das idênticas nomenclaturas, garantir-lhes maior flexibilidade para adaptação às peculiaridades regionais, aos enfoques diversificados e às opções por habilitações específicas? Os cursos que habilitam a uma profissão são regulamentados pelo Conselho Federal de Educação; qual o lugar e o status dos demais? Serão estes realmente livres (de que e para quem?)? Qual a correlação existente entre as profissões reconhecidas pelo MEC e as demais condições legais e sociais, corporativas até, para o exercício daquelas profissões?

Não se poderia, evidentemente, exigir que a lei atendesse às peculiaridades singularizadas. Mas ao estabelecer tipos gerais deveria ela explicitar os critérios distintivos adotados e atender, embora em largos traços, aos caracteres da realidade existente ou desejável, desde que, nesse caso, com a eficácia do poder e das condições para as transformações propostas. Pelos critérios atuais, parece que a boa instituição de ensino superior é a atípica. Em verdade, os tipos estabelecidos a partir de modelos artificiosamente impostos aos fatos ou calcados em práticas alienígenas não poderão conter a riqueza das experiências construídas no afã de responder aos apelos de um meio especificamente rico e exigente. Nem pode um ensino voltado para interesses estreitos em organização social autoritária corresponder à movimentação global, necessariamente pluralista, da sociedade.

As exigências de adequação à realidade objetiva e de respeito à singularidade das situações são, porém, muito mais rígidas quando nos referimos ao trabalho dos analistas e dos pesquisadores da educação. Não poderão eles desconhecer as singularidades; antes, partindo delas, importa construam suas tipologias. As visões abrangentes, os tipos gerais, as teorias são apenas instrumentos de clarificação dos dados, organizando-os e explicitando as relações entre eles vigentes. Cada novo material, cada nova experiência, as práticas diferentes exigem reformulação daqueles instrumentos de percepção e de análise.

Não se nega a necessidade de inovar em termos de formas institucionais mais adequadas aos desafios da educação brasileira. Mas não se pode inovar senão conhecendo e a partir do que já existe. Este o maior desafio dos educadores brasileiros: teorizar as práticas que já desenvolvemos, aprender de nossas próprias experiências, deixando, em definitivo, de nos mirar em espelhos alheios ou nas formalidades legais. A pesquisa educacional tem, de maneira especial, uma tarefa urgente a desempenhar no sentido de oferecer aos educadores e ao sistema formal do ensino uma visão mais lúcida do quadro de nosso ensino superior em suas formas institucionais concretizadas ou emergentes.